SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 30 minutos)

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"- Carpeta Nº 837/2007. CALIDAD DE CIUDADANO NATURAL. Normas para adquirir tal condición. Proyecto de ley con exposición de motivos de los señores Senadores integrantes de la Bancada del Frente Amplio. Disposiciones citadas. Distribuido Nº 1726/2007.

Fotocopia del Fax remitido por el Secretariado Ejecutivo del PIT - CNT, en respuesta a la Nota Nº 550, de 23 de mayo de 2007, enviada por esta Comisión".

La Comisión de Constitución y Legislación tiene el gusto de recibir a la Ministra del Interior, señora Daisy Tourné, a quien damos la bienvenida. Es la primera vez que este Cuerpo -que, de alguna manera, es el referente del Ministerio del Interior en el Parlamento- es visitado por la señora Ministra, lo cual nos llena de satisfacción.

El motivo de la convocatoria, tal como le fue comunicado en su momento, responde a dos temáticas; una de ellas tiene que ver con los proyectos de ley relativos a ocupación de lugares de trabajo -uno presentado, oportunamente, por el señor Senador Sanguinetti y otro por el señor Senador Antía y quien habla- respecto de los cuales también recabamos la opinión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, la otra, está vinculada con un planteo del señor Senador Moreira en el sentido de aprovechar la comparecencia de la señora Ministra del Interior para conversar sobre los temas de actualidad que tienen relación con las competencias de su Cartera, especialmente en materia de seguridad.

En concreto, si la señora Ministra está de acuerdo, en primer lugar escucharíamos su punto de vista sobre el proyecto de ley y la necesidad de crear un instrumento legal que brinde herramientas al Poder Ejecutivo para actuar en esa materia. Una vez que culminemos con la consideración de este asunto, abordaremos los temas de mayor actualidad que hacen a la seguridad en general.

SEÑORA MINISTRA.- Realmente, es un honor comparecer por primera vez a la Comisión de Constitución y Legislación que, tal como lo señaló el señor Presidente, es la que tiene mayor contacto con el accionar del Ministerio del Interior.

Asimismo, destaco que aún recuerdo los tiempos parlamentarios y, si no me equivoco, en el día de hoy sesiona el Senado. Sé que es intención de los señores Senadores discutir el tema que se plantea en primera instancia, sobre el cual traje una abreviada opinión dado que, en lo personal, es de sumo interés responder y dar mi punto de vista -sobre lo cual hasta el momento me he abstenido de hacerlo públicamente- sobre eventos de notoriedad que me consta preocupan a esta Comisión. De cualquier modo, advierto que no sólo preocupan a los señores Senadores, sino también a la señora Ministra.

Al respecto, entendí que, en primera instancia, mi deber era realizar las consideraciones pertinentes a nivel del Poder Ejecutivo -tal como lo hice en el día de ayer- y, luego, en el ámbito parlamentario, donde también tengo responsabilidad en rendir cuentas.

Por lo expuesto, voy a comenzar directamente con la consideración de los dos proyectos de ley sobre los que ustedes solicitan mi punto de vista. En ese sentido, me permitiré repasar algunos eventos, hacer referencia al contexto y, posteriormente, dar una opinión.

Me atrevería a decir que, sin dudas, este tema viene siendo discutido en el Parlamento durante décadas, habiéndose presentado varios proyectos relativos a las ocupaciones de los lugares de trabajo. Sin embargo, cobró notoriedad una vez más luego del dictado del Decreto 145/05, que derogó decretos anteriores.

Como les decía, derogó el Decreto Nº 512/66 y el 286/00. No les voy a contar -porque lo conocen perfectamente- lo que motivó la derogación por mi antecesor, el doctor José Díaz, de estos decretos. Entonces, no quisiera abundar en ese terreno, que comparto.

Me voy a referir, sí, al hecho de que a continuación de la derogación de esos decretos y del dictado del Decreto Nº 145/05, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se intentó regular la materia. Así fue que ese Ministerio elaboró un proyecto de ley sobre prevención y solución de conflictos colectivos laborales, que fue comunicado a las gremiales empresariales y a las organizaciones sindicales. Es un proyecto de ley que compartía como Legisladora en ese entonces. Lamentablemente, ante el rechazo de dicho texto por las representaciones empresariales y sindicales, no pudo tener su vía jurídica y legislativa.

Por eso, entonces, se aprueba el Decreto Nº 165/06, que todos ustedes también conocen muy bien, que regula la actividad de las ocupaciones con muchísima claridad. Voy a recordar algunos aspectos, como el reconocimiento de la ocupación como modalidad del derecho de huelga, aunque la misma está sometida a una serie de condiciones. Sé que este es un punto polémico y sobre el que hay distintas opiniones. Sin embargo, en lo que ha sido la casi totalidad de la doctrina laborista uruguaya, se ha afirmado que la ocupación de los lugares de trabajo -subrayo: lugares de trabajo; después verán por qué lo hago- constituye una modalidad del derecho de huelga, una forma atípica, tal cual lo dicen muchos autores por ustedes conocidos, a saber, Oscar Hermida Uriarte, el doctor de Ferrari, Ricardo Mantero Álvarez, Raso Delgue, Jorge Seré, entre otros. Ese decreto está vigente; tiene precisiones, aunque -este no es un detalle menor, porque va en el sentido de la primera pregunta, que tiene que ver con la necesidad o no de legislar en la materia- el Decreto aclara que es transitorio. De por sí, entonces, está diciendo que sí es necesario trabajar en la legislación pertinente.

Los señores Senadores conocen las condiciones del decreto, pero diremos muy brevemente que la preferencia por la prevención y solución de los conflictos laborales con las propias partes está en el artículo 1º. La reafirmación de las atribuciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de los Consejos de Salarios sobre la mediación y conciliación voluntaria en este tipo de situaciones -que tampoco es un detalle menor- está contenida en el decreto. Por su parte, la necesidad de procedimientos de negociación y consulta previa está en el artículo 3º del decreto. Es decir que no podríamos afirmar que estamos ante un vacío. Existe un decreto que regula claramente algunos de los aspectos que he citado. Podría citar más pero, como dije, quiero aprovechar el poco tiempo que tenemos para abordar todos los temas. Por lo tanto, mi primera afirmación es que podríamos decir que no estamos frente a un vacío, sino frente a un decreto que regula en forma -y lo subrayo- transitoria.

Vayamos ahora a los proyectos sobre los cuales se requiere mi opinión. Desde ya advierto que, casi en su totalidad, es coincidente con la expresada por el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social y por el señor Subsecretario, cuando comparecieron ante esta Comisión.

El contenido del proyecto de ley presentado por el señor Senador Julio María Sanguinetti establece, como único requisito para la desocupación, la solicitud expresa del propietario, del administrador o de las autoridades competentes, presentada ante la Jefatura de Policía o el Ministerio del Interior.

En forma excepcional, se permite la posibilidad de que los trabajadores ocupantes presenten un recurso de amparo, en caso de probar fehacientemente el cierre o desmantelamiento de la empresa. Esta sería una rápida interpretación del contenido del proyecto.

En lo personal, la única diferencia que encontramos entre este proyecto y los decretos que este Gobierno derogó es, por un lado, la jerarquía de la norma -deja de ser decreto y pasa a ser ley- y, por otro, la posibilidad de que los trabajadores puedan solicitar amparo si prueban fehacientemente una situación de cierre. Esa es una situación claramente excepcional, y la observación que haría es la misma que formulamos en este Gobierno al derogar los decretos: evidentemente se toma partido a favor de la parte empresarial, desde un principio. Por lo tanto, con el agradecimiento de esta Ministra por ser consultada respecto de un tema de importancia, presentando propuestas concretas -de eso se trata la labor legislativa- debo decir que no compartimos este proyecto de ley, tal como lo expresó el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, por las razones que expresé y que son absolutamente sencillas y claras.

En cuanto al segundo proyecto de ley, presentado por los señores Senadores Antía y Gallinal, debo decir que creo que contiene claras diferencias con el proyecto a que hice referencia anteriormente: dispone la instauración de un procedimiento judicial específico, cosa que el proyecto anterior no hacía;

establece que son competentes los Jueces de trabajo; establece que está legitimado para plantear el juicio el dueño de la empresa, y el procedimiento a utilizar es el del recurso de amparo de la Ley Nº 16. 011, que es breve y que en pocos días permitiría dirimir la cuestión. Esto es lo que tengo que expresar en cuanto al contenido de este proyecto.

En cuanto a nuestra valoración, como decía, el proyecto parte de una base diferente al de la iniciativa anterior que acabo de analizar, en virtud de que pone el tema en consideración del Poder Judicial no optando, "a priori", por ninguna de las partes. Eso lo debemos reconocer.

Hay toda una discusión jurídica -de considerar estos proyectos, ustedes la abordarán- que está muy impregnada en el ambiente de lo que es la legislación laboral, que es el tema de la competencia de los Jueces laborales en los conflictos colectivos de trabajo. Con respecto a esa discusión, que no pretendo abrir ahora, debo sí dar alguna opinión acerca de lo leído y recogido sobre lo que es la Justicia laboral y el Derecho Laboral. No quiero profundizar demasiado en esto pero, en general, los juicios laborales solamente asumían competencia en los conflictos individuales de trabajo. Por lo tanto, esta es una propuesta que innovaría en la materia.

En lo que hace a la doctrina o a la opinión de los actores y catedráticos de Derecho Laboral, tanto Héctor Hugo Barbagelata, como Ricardo Mantero y Eduardo Ameglio, han señalado que en nuestro medio no existe órgano jurisdiccional para conocer en los conflictos colectivos de trabajo, ya sean estos de Derecho o de interés.

De todos modos, esa es una discusión jurídica. Compartimos que hay que legislar en la materia. Lo que nos preocupa, fundamentalmente, es la omisión en el proyecto de la actuación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como organismo mediador, ya que esa es una de sus grandes competencias. Además, esto está recogido en la legislación del país, de la que voy a citar sólo algunos ejemplos para no aburrir con lo estéril del articulado. Concretamente, el literal f) del artículo 3º de la Ley Nº 13.720 -COPRIN- establece la competencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para actuar como órgano de conciliación en las situaciones conflictivas de carácter laboral que le fueran planteadas. A su vez, el artículo 20 de la Ley Nº 10.449, relativa a la creación de Consejos de Salarios, le asigna competencia para actuar como organismo de conciliación en los conflictos entre patrones y obreros del grupo para el cual fuesen constituidos. Si bien en este caso no hay una nominación explícita del Ministerio, todos sabemos el rol fundamental que tiene en los Consejos de Salarios.

Por último, recordaría la Recomendación Nº 92 de la OIT que dispone que los medios de prevención y solución de conflictos deben ser voluntarios, participativos y rápidos. En ese sentido, el proyecto presentado por el señor Senador Antía y el señor Presidente cumplirían parcialmente con esa Recomendación, porque otorga un proceso muy sumario.

Para el Gobierno este tema entra en el Compromiso Nacional por el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades y, en su momento, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social informó en esta Comisión que existen varias Comisiones de trabajo en esta área, una de las cuales tiene que ver, justamente, con la legislación. Tuve el placer de integrar durante diez años la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes y, como saben los señores Senadores, también estoy vinculada con este tema, hasta por mi propia trayectoria personal, por haber sido dirigente sindical, durante otros tantos años, de la Federación Uruguaya de Magisterio. Siempre creí en los grandes cambios que ha habido en el área del trabajo, tanto en el mundo como en nuestro país, y en ese sentido, constituiría un salto cualitativo aprobar una ley de convenios colectivos, que permitiría dar un marco legal y certero a las relaciones laborales y también a estas situaciones de ocupación de los lugares de trabajo. Nunca ocupé un lugar de trabajo, porque como maestra no podía ocupar la escuela donde trabajaba, pero como Legisladora participé en muchos desalojos y mediaciones. Entonces, sé que esto es polémico y muchas veces también conflictivo, y entiendo que amerita una legislación. Para el Ministerio del Interior, también sería por demás pertinente -al igual que lo expresó el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social- que estas normas estuvieran contenidas en una ley marco de negociación colectiva. Esto no implicaría, de ningún modo, desterrar el proyecto de ley que presentaron el señor Presidente de la Comisión y el señor Senador Antía, sino agregarlo o incorporarlo -tal vez no en su totalidad- como una de las cláusulas de un marco regulatorio de las relaciones laborales -que, a esta altura, es necesario, tomando en cuenta el cambio radical en las relaciones de trabajo- respecto a lo cual tendría que haber, desde mi punto de vista, una ley de convenios colectivos. Tengo la tentación de solicitar que desarchiven aquel proyecto, o que pidan un ejemplar del mismo, ya que allí estaban previstos estos mecanismos. De cualquier modo, tengo la certeza de que ello será recogido por la Comisión de Trabajo que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En opinión del Ministerio del Interior, estos temas necesitan de una normativa legislativa.

Esta es mi opinión sobre este proyecto de ley y, como verán los señores Senadores, respeto el aporte que realizaron sobre este tema los señores Sanguinetti, Antía y el señor Presidente de la Comisión. En este sentido, sólo quiero dar mi humilde opinión, desde el Ministerio del Interior, basándome en mi experiencia, más que nada, como Legisladora que trabajó diez años en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes.

En cuanto al proyecto de ley, es todo lo que tengo para decir.

SEÑOR SANGUINETTI.- En primer lugar, la necesidad de legislar nace de los mismos decretos que derogaron oportunamente la vieja norma con la cual se había regulado la situación durante años, a mi juicio, de un modo razonable. Compartimos el argumento que planteaba el señor Ministro Díaz en el sentido de que tratándose de derechos fundamentales, se requería de una regulación legal. Esto lo dijimos ya en otras oportunidades y lo seguimos reafirmando. Nuestro proyecto de ley -como bien dice la señora Ministra- recoge, básicamente, el viejo decreto que había funcionado históricamente de un modo razonable y otorga el estatus legal imprescindible en un tema de esta naturaleza.

Quiero aclarar que, en modo alguno, se trata de optar por la parte empresarial; como sabemos, aquí hay tres derechos en juego que son: el derecho de propiedad, el derecho individual al trabajo y el derecho gremial. En definitiva, se trata de tres derechos en pugna y lo que corresponde es armonizarlos, porque aquí no se opta por uno en perjuicio del otro. Por eso mismo es que al viejo decreto se le establecieron esas dos condiciones o situaciones en virtud de las cuales la ocupación aparece como un complemento necesario al derecho de huelga, al producirse el desmantelamiento de la empresa y su desaparición, lo que haría ilusorio el derecho de huelga. Quiero puntualizar esto como expresión de lo que es el sentido y la cabal interpretación del proyecto que presentamos.

Por otra parte, resulta obvio que optamos por el camino de la vía administrativa y, personalmente, entendemos que la vía judicial no es la más adecuada para la resolución de los conflictos; sin duda, la mejor y más deseable es la regulada por la vía convencional, ya que los convenios colectivos son, naturalmente, el mejor camino para buscar soluciones. Pensamos que las leyes deben ser supletorias de esa voluntad, pero dada esa situación consideramos que es el Poder Ejecutivo el que tiene la mayor responsabilidad y capacidad para manejar este tipo de situaciones, aunque no ocurre lo mismo con el Poder Judicial que está concebido, imaginado, preparado y formado para el manejo de conflictos individuales, por lo que difícilmente puede hacerlo con los colectivos que son de naturaleza mucho más política que jurídica.

SEÑOR PRESIDENTE.- En primer término, quiero expresar que hemos omitido dar la bienvenida a los señores Representantes que nos acompañan, que son la señora Representante Benítez y los señores Representantes Bernini y Blasina.

Quiero manifestar a la señora Ministra algo que va en el mismo sentido que apuntaba el señor Senador Sanguinetti y que ya hemos adelantado al señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Me refiero a nuestra convicción de que tenemos alguna diferencia en cuanto a los tiempos, es decir, a las urgencias con que es necesario encarar este tema. Me parece muy bien que se esté elaborando un proyecto de ley que actúe como ley marco que refiera a las negociaciones colectivas, a los convenios salariales y que incluya también una solución a esta temática. Pero asimismo, entiendo que eso nos atrasa la posibilidad de contar rápidamente con ese instrumento que necesitamos. Creo que es tan compleja la temática abordada en su conjunto que, quizás, sería necesario diferenciarla por ley y, en ese sentido, hemos manifestado nuestra opinión.

De todas maneras, trasmitimos a la señora Ministra lo mismo que le dijimos al señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en el sentido de que estamos a la expectativa de la iniciativa que se pueda elaborar y dispuestos a trabajar fuera del ámbito parlamentario en esa tarea, porque la consideramos de verdadera necesidad y un instrumento muy importante, en un momento en que el país busca nuevas inversiones, trata de generar nuevas fuentes de trabajo y de proteger las existentes.

SEÑOR BRECCIA.- Simplemente quiero acotar que no sería intelectualmente honesto dejar pasar algunas afirmaciones que se han vertido acá, como la de la urgencia de legislar acerca de la materia, formulada fundamentalmente por el señor Presidente.

Cabe destacar que en este último año las ocupaciones, como fenómeno que requeriría una legislación urgente para atenderlo, han disminuido sensiblemente. En segundo lugar, el Decreto Nº 145/06 -en realidad, no recuerdo si es exactamente ese- dictado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al efecto y que citara la señora Ministra, ha tenido respuesta en los tribunales. Se ha procedido en mérito al mismo en lo que los tribunales han interpretado como una protección del derecho al trabajo de los no ocupantes y al desalojo de algunas fábricas que permanecían en esa situación.

Por lo tanto, entiendo que tratándose de un tema de extrema sensibilidad -y tal como manifestara el señor Senador Sanguinetti- las regulaciones autónomas son las más convenientes en esta materia. Sin perjuicio de ello -como también lo han señalado otros señores Ministros- obtener una ley que cuente con los consensos necesarios, tanto de trabajadores como de empresarios, y por supuesto, con la homologación del Poder Legislativo, sería altamente conveniente.

Es cuanto quería manifestar. Muchas gracias.

SEÑORA MINISTRA.- Voy a reforzar algunas ideas, coincidiendo con algunos puntos de vista que se han manifestado y discrepando con otros.

Concuerdo con el señor Senador Sanguinetti en que la vía judicial no es la mejor para solucionar los conflictos colectivos de trabajo. Por eso apuesto -así como también lo hace este Gobierno- a una ley de convenios colectivos que contenga normas de prevención de conflictos. Coincido con el señor Presidente en que es imperativo tenerla, porque estamos en búsqueda de nuevas inversiones, porque el fenómeno y el mundo laboral han cambiado mucho y porque es necesario tener una regulación legal.

Es verdad que estamos hablando de un balance entre el derecho de propiedad y el de los trabajadores. Sin embargo, en lo que hace a una opinión legal sobre el tema del derecho a la propiedad, la huelga y la ocupación -siguiendo a Oscar Ermida Uriarte, que me parece una de nuestras autoridades nacionales en la materia- consideramos que el derecho de propiedad no se ve afectado por la ocupación de los lugares de trabajo, como tantas veces se ha afirmado. En todo caso, podría hablarse de que pudiera estar afectado el derecho a organizar la empresa en determinado tipo de ocupaciones.

Empero, creo que esta no es la discusión del día de hoy. Respeto muchísimo las opiniones de los señores Senadores en esta materia, pero preferiría destacar -por lo menos es el ánimo que me trae a esta Comisión- los puntos de coincidencia que podemos tener, en el sentido de que los señores Senadores, quien habla y el Gobierno que represento entendemos que es imperioso legislar en la materia. Como decía muy bien el señor Senador Breccia, este es un tema en el que hay mucha rispidez. Ya vieron que el proyecto de ley que se había elaborado no fue aceptado, pero no por una de las partes que es intransigente, sino por ninguna de ellas, ni por los empresarios ni por los trabajadores. Es una materia muy dificultosa en la que todos debemos arrimar leña al fuego para que lo antes posible pueda emerger una ley de convenios colectivos que permita transitar por la situación y no llegar a la ocupación de los locales, sino prevenirla. Esta es la opinión personal de alguien que viene de una escuela sindical vieja, en la que la ocupación era casi la última medida a la que se recurría. Entonces, hay mucho para conversar, tanto con las organizaciones empresariales como con las sindicales, con las que he conversado tanto tiempo desde otro rol.

Estas son las opiniones que quería verter sobre este tema en particular, y descuenten que, como integrante del Poder Ejecutivo, voy a tratar de impulsar la urgencia de la norma de convenios colectivos para que surja lo antes posible.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que la disminución de la conflictividad o de las ocupaciones no es óbice para que tratemos un tema de estas características. La sola existencia de una ocupación ya está poniendo de manifiesto la necesidad del instrumento, más aun cuando una de las que hoy ocurre está rozando, por lo menos, el derecho de propiedad y afectando las fuentes de trabajo.

Daríamos, entonces, por concluida la consideración de este primer tema y estaríamos a la espera de la iniciativa que tome el Poder Ejecutivo en la materia.